

PENYUSUNAN P3KT DI DAERAH

Pengantar Redaksi:

Suatu kenyataan tak dapat dielakkan, yakni kekuatan massa dan kekuatan komersial demikian dominan dalam mewarnai pertumbuhan kota. Kenyataan lain sebagai ironi, proses perencanaan dan tindak pengendalian nyaris selalu tertinggal.

Banyak faktor, kompleksitas situasi serta kemauan politik, senantiasa menjadi pembenaran dalam upaya menjelaskan pokok persoalan di balik kenyataan di atas. Namun untuk mengurai kerumitan di balik kenyataan itu, ada sebuah catatan yang patut disimak.

Ir. Mochtarrram Karyoedi MSc telah menjelajah sejumlah daerah di Jawa Tengah dan Sumatera, melakukan serangkaian wawancara, dalam rangka mengungkap sebuah sisi dari masalah tersebut. Berikut ini adalah catatan kritisnya.

Latar Belakang

Rencana kota masih membutuhkan penjabaran agar berfungsi sebagai pedoman pembangunan kota. Paling tidak penjabaran untuk setiap sektor pembangunan, sebab pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian dilakukan secara sektoral oleh sejumlah instansi. Dalam hal ini sektor kegiatan yang berkaitan dengan Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu.

Persoalan yang timbul adalah, koordinasi antarinstansi dalam penjabaran rencana kerap masih lemah. Akibatnya, setiap instansi melakukan penjabaran dengan "lebih mengutamakan" kepentingan internal tanpa berupaya memahami kepentingan eksternal, lintas sektoral.

Untuk kasus daerah, terlebih daerah tingkat II, kelemahan itu ditambah lagi oleh kurang mempunyai aparat dalam melakukan penjabaran. Wajarlah, jika kemudian timbul kesan seolah pertumbuhan kota tak terkendalikan. Banyak contoh dapat dikemukakan, dan dijumpai hampir di setiap kota yang berkembang pesat.

Untuk menanggulangi kelemahan tersebut, telah ditempuh upaya melalui pelatihan intensif bagi aparat eselon atas (top manager) hingga tingkat pelaksana. Dalam pelatihan di bawah bimbingan konsultan ini, para peserta yang meliputi anggota tim teknis tingkat I maupun tingkat II, diarahkan agar mampu memahami sekaligus melaksanakan pekerjaan sesuai BPP (Buku Pedoman Penyusunan) Program Jangka Menengah (PJM) dan program tahunan P3KT. Suatu gambaran umum tentang pelaksanaan penyusunan PJM dan program tahunan P3KT di beberapa daerah tingkat I dan daerah tingkat II terliput melalui wawancara dengan tim teknis tingkat I maupun tingkat II. Ada beberapa catatan

yang dinilai penting dan patut disimak, seperti dipaparkan berikut ini.

Survey

Kota yang dipilih dalam survey meliputi Demak, Pekalongan, Bantul, Singaraja dan Klungkung (semua di Jawa Tengah), serta Binjai, Bukittinggi, Solok, Batusangkar, Kayuagung dan Muara Enim (Sumatera).

Sejumlah pertanyaan diajukan kepada anggota tim teknis guna menilai keefektifan BPP sebagai pedoman serta kegiatan lain yang mempengaruhi kelancaran penyusunan PJM dan program tahunan P3KT di daerah.

Telaahan mencakup beberapa hal pokok, yaitu materi/isi BPP, lingkungan kerja dan kemampuan tim teknis (faktor yang berpengaruh terhadap kelancaran pekerjaan), serta penampilan buku. Materi/isi BPP meliputi kelengkapan, kejelasan, pengertian, pemahaman, serta kemudahan mengikuti proses pengumpulan data, analisis, perumusan rencana serta penyusunan program dan pendanaan.

Pelaksanaan pekerjaan pada kelompok kota di Jawa Tengah yang menggunakan BPP dari "DHV" dilakukan tim teknis daerah tingkat II dengan bimbingan tim teknis daerah tingkat I yang didampingi konsultan. Berbeda dengan kelompok kota di Sumatera yang menggunakan BPP dari "HDK", pelaksanaan pekerjaan dilakukan oleh tim teknis daerah tingkat I didampingi konsultan.

Susunan personalia tim teknis umumnya berpola sama, seluruhnya berpedoman pada BPP. Perbedaannya terletak pada kadar keterlibatan aparat pemerintah daerah dalam proses pekerjaan ini. Anggota tim teknis yang berasal dari instansi vertikal masih tetap harus melaksanakan tugas rutin masing-masing. Namun demikian tugas dalam tim tetap dapat diselesaikan, meski

harus kerja "lembur", dalam kondisi dana yang terbatas pula.

Tanggapan terhadap Materi/Isi BPP dari "DHV"

Dalam hal pengumpulan data (jenis maupun jumlah), umumnya para anggota tim teknis sependapat, bahwa semuanya telah lengkap. Namun ada beberapa catatan, yaitu:

- ternyata tidak semua data terpakai/diperlukan dalam proses selanjutnya,
- beberapa data dianggap tidak tersedia dan tidak siap pakai (tidak ada petunjuk mengenai cara pengolahan data dalam BPP),
- beberapa data dari berbagai sumber sering tidak cocok,
- instansi sumber data kerap menyerahkan data yang tidak sesuai dengan permintaan,
- data kependudukan dan luas daerah yang berbeda tidak jelas jalan keluarnya. Singkatnya, instansi sumber data kurang memahami arti penting data.

Demikian pula dalam pekerjaan analisis, umumnya menyatakan tidak mengalami kesulitan dalam memahaminya. Beberapa catatan yang perlu diperhatikan, antara lain:

- beberapa standar kebutuhan yang dicontohkan dalam BPP tidak sesuai dengan kenyataan,
- sebaiknya diberikan contoh penyelesaian soal agar lebih mudah melakukan pemahaman,
- cara menyimpulkan hasil analisis tidak jelas, juga kaitan hasil analisis dengan proses selanjutnya,
- analisis sistem perkotaan dengan bahan yang telah tersedia (Pola Dasar Pembangunan Daerah/RIK/RUTRK) tidak selamanya cocok, karena tak seiring dengan perkembangan penduduk dan aktivitas kota; data yang dikumpulkan kerap tidak dibutuhkan, bahkan perlu data baru untuk proses analisis (teknik/lingkup analisis dirubah saat penataran, disesuaikan dengan situasi dan kondisi data setempat),
- dalam analisis sistem prasarana, teknik yang digambarkan BPP terlalu sederhana, tidak serinci saat penataran; juga terkadang teknik yang dijelaskan dalam BPP tidak relevan, karena data tidak tersedia,
- dalam analisis sistem keuangan, contoh yang ada dalam BPP terlalu menyederhanakan persoalan.

Dalam penyusunan rencana/program/ proyek, BPP dianggap sudah mencukupi sebagai pedoman pelaksanaan oleh sebagian anggota tim teknis. Beberapa catatan yang perlu diperhatikan, antara lain:

- istilah dan nama proyek dalam PJM/ RIPK sebaiknya sama dengan nama proyek yang dikenal dalam DIP/DIPDA,
- sulit memperkirakan biaya operasi dan pemeliharaan,
- ketentuan/kebijaksanaan/tindakan banyak yang dipengaruhi DT I dan pemerintah pusat, sehingga tim DT II sulit menetapkan keputusan,
- rencana/program yang disusun kurang terinci, sehingga sulit untuk menjabarkannya kedalam indikasi program tahunan, proyek dan sumber pendanaan,
- dalam prosedur pengambilan keputusan dan persetujuan mengenai penyusunan PJM dan program tahunan P3KT dibutuhkan persetujuan tim pengarah serta persetujuan bupati/walikota.

Tanggapan terhadap Materi/Isi BPP dari "HDK"

Berbeda dengan pelaksanaan di Jawa Tengah, penyusunan PJM dan program tahunan di Sumatera dilakukan langsung oleh tim teknis DT I dengan bantuan konsultan. Aparat DT II membantu pekerjaan ini, sekaligus beroleh alih pengetahuan.

Aparat DT II terlibat aktif dalam tahap pengumpulan data. Pada tahap selanjutnya, aparat DT II hanya terlibat dalam berbagai diskusi penyusunan analisis, rencana dan program. Pemda Tingkat II lebih bersifat reaktif, atau memberikan konfirmasi/persetujuan atas gagasan yang dibuat atas inisiatif tim teknis DT I.

Untuk keperluan pengumpulan data, BPP dari "HDK" telah memuat daftar data cukup lengkap. Di samping itu, semua data secara konsekuen digunakan dalam proses pengolahan selanjutnya. Kekurangan data selalu dapat dipantau langsung.

Namun ada beberapa kesulitan dalam pengumpulan data, antara lain:

- ketersediaan data pada instansi kerap tidak lengkap, kesesuaian dan syarat yang diminta tim teknis juga kurang memadai (hal ini disebabkan instansi sumber data belum berfungsi baik),
- keadaan tersebut menyebabkan tim teknis terpaksa melakukan tinjauan lapangan untuk memperoleh data primer, sementara dana, tenaga dan waktu terbatas,
- RIK/RUTRK atau RBWK/RDTRK yang telah dimiliki beberapa kota sangat membantu tahap pengumpulan data, meski rencana tersebut perlu dievaluasi terlebih dahulu.

Teknis analisis dalam BPP "HDK" dinilai tidak sulit dipahami, karena tim teknis mendapat bimbingan langsung dari konsultan. Namun kemampuan ini hanya dimiliki terbatas anggota tim teknis yang berasal dari PU.

Penataran untuk petugas secara menyeluruh belum dilaksanakan.

Beberapa hal yang perlu mendapat perhatian, antara lain cara proyeksi/ analisis keuangan/pembiayaan belum dipahami. Juga hasil pengolahan data sering meragukan, karena beberapa angka dimanipulasikan. Ada prasangka, hanya yang baik dilaporkan, sedang yang buruk cenderung disembunyikan. Karenanya, data yang diterima perlu dikaji dan dicocokkan dengan kenyataan. Hal ini menyebabkan proses pekerjaan lebih panjang.

Dalam penyusunan rencana/program/proyek, umumnya teknik/metoda dalam BPP dapat dipahami anggota tim teknis DT I. Penggunaan metoda GAM dinilai cukup praktis dan dapat diterapkan. Hanya saja anggota tim teknis DT II masih belum dapat memahaminya. Dalam hal ini tim teknis DT II hanya dapat bereaksi terhadap urutan prioritas hasil perhitungan GAM. Sebenarnya, pengalaman dari DT II akan membantu penyempurnaan metoda GAM.

Usulan proyek yang diajukan DT II sering bukan merupakan program yang telah mantap. Misalnya saja terjadi di Sumatera Barat, usulan pembangunan "ring road" yang menurut tim teknis tidak relevan, tetapi menjadi prioritas dalam strategi pengembangan kota.

Secara keseluruhan dapat disimpulkan, serangkaian wawancara yang telah dilakukan terhadap sejumlah anggota tim teknis, ternyata tidak menghasilkan masukan penting menyangkut materi/isi BPP "DHV" maupun "HDK". Masukan yang diperoleh hanya berkisar pada nilai kepraktisan pekerjaan dan kesesuaian dengan kondisi setempat. Pada kenyataannya kedua BPP tersebut dapat berjalan dan terbukti hasilnya cukup menggembirakan.

Lingkungan Kerja dan Kemampuan Tim Teknis

Di Jawa Tengah, mekanisme kerja cukup mendorong pelaksanaan pekerjaan. Penetapan tim teknis dengan Surat Keputusan Kepala Daerah memberikan motivasi cukup besar. Perhatian pemerintah daerah, khususnya Bappeda, terbukti memegang peranan kunci dalam pelaksanaan pekerjaan ini.

Konflik yang terjadi dalam pelaksanaan pekerjaan ini terutama diakibatkan materi pekerjaan belum dipahami sepenuhnya. Sebagai hal yang relatif baru, terkadang timbul salah pengertian. Tumpang-tindih bidang pekerjaan juga menyebabkan kekuranglancaran penyelesaian pekerjaan.

Penunjukan anggota tim teknis umumnya didasarkan pada bidang yang dianggap mampu. Anggota tim teknis umumnya tenaga produktif, berusia 30-40 tahun, berpendidikan minimal SLTA, bahkan sebagian besar berpendidikan sarjana muda dan sarjana.

Demikian pula kondisi lingkungan kerja di Sumatera, secara umum tidak terlalu jauh berbeda. Namun segi kemampuan aparat dirasakan kurang memadai, sehingga pelaksanaan penyusunan PJM dan program tahunan P3KT DT II dibuat oleh DT I. Kemudian secara bertahap hal ini akan dilimpahkan sepenuhnya kepada DT II.

Dalam pengumpulan data, umumnya instansi di DT II tidak memiliki sistem pencatatan data yang baik dan sistematis. Namun di Sumatera kerja sama lebih mudah dilakukan, karena pekerjaan dikoordinasikan DT I. Sementara beberapa instansi di Jawa Tengah yang tidak terlibat langsung dalam P3KT kurang tanggap dalam pemasokan data. Sering pula memberikan data seadanya, bahkan tidak sesuai permintaan. Data lintas waktu sulit diperoleh karena pengarsipan di instansi sumber data kurang baik.

Untuk kasus seperti yang terjadi di Jawa Tengah tersebut, maka sebaiknya sudah dilakukan koordinasi sedini mungkin dengan instansi sumber data. Anggota tim teknis umumnya mengharapkan agar langkah koordinasi antarinstansi yang terkait telah terbina di tingkat pusat dan DT I. Dengan demikian di DT II koordinasi dan kesatuan pengertian akan lebih mudah tercapai.

Dalam tahap analisis dan penyusunan rencana/program/proyek, kerja sama yang dilakukan lebih bersifat penjumlahan, bukan integrasi. Bila terjadi konflik, penyelesaian dilakukan secara musyawarah. Di Sumatera pekerjaan ini dilakukan oleh tim teknis DT I. Anggota tim teknis dari PU tampak lebih berperan, sehingga sempat menimbulkan kesalahfahaman dengan pihak Bappeda.

Jika disimpulkan, maka kemampuan teknis, motivasi dan pengelolaan yang dilakukan DT II sangat berperan penting. Penataran dan peningkatan kemampuan teknis sangat menentukan dalam pelaksanaan pekerjaan. Pengalaman menunjukkan, bahwa kekurangjelasan dan kelemahan BPP lainnya, dapat diatasi melalui penataran, latihan serta asistensi intensif.

Struktur organisasi dan birokrasi tidak perlu menjadi penghambat, bila sudah dirumuskan sistem kerja yang baik. Melalui BPP yang sistematis, diikuti program pendidikan yang sistematis, maka masalah tersebut tentu dapat teratasi.